

KONTROLLE IST GUT, VERTRAUEN IST BESSER?

Zu den Folgen von Gutachten 2/13

Prof. Dr. Johan Callewaert¹

Kann es ein harmonisches Miteinander von EuGH und EGMR ohne Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention geben? Das ist die Frage, die sich seit Gutachten 2/13 stellt, mit dem der EuGH den Beitrittsprozess für unbestimmte Zeit unterbrochen hat. Die jüngere Vergangenheit zeigt, dass grundrechtliche Alleingänge des EuGH durchaus möglich sind, dass sie sich aber auch im Dialog der Gerichte überwinden lassen, wenngleich mit einem größeren Aufwand und einem ungewissen Ausgang. Die externe grundrechtliche Kontrolle bleibt daher der Königsweg, auch wenn er sich in absehbarer Zeit wohl nicht verwirklichen lassen wird.

Wird erscheinen in S. Kadelbach (Hg.), Die Welt und Wir - Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos) 2017

I. VERTRAUEN ODER KONTROLLE?

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Nach diesem bekannten Motto verfügt Art. 6 Abs. 2 EUV, dass die Europäische Union (EU) der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) beitreten und damit der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterliegen soll. Wenngleich man darauf vertrauen kann, dass die Organe der EU, allen voran der EuGH, die EMRK gebührend beachten, so wollte der EU-Gesetzgeber darüber dennoch eine externe Kontrolle durch den EGMR ermöglichen, nach dem Modell der Grundrechtskontrolle über die EU-Mitgliedstaaten.

So wurde, nach drei Jahren intensiver Verhandlungen zwischen den 47 Mitgliedstaaten des Europarates und der Europäischen Kommission, am 10. Juni 2013 dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarates ein einstimmig angenommener Entwurf für einen Beitrittsvertrag vorgelegt.² Am 18. Dezember 2014 jedoch erging das Gutachten 2/13 des EuGH, wonach der Entwurf nicht mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem Protokoll (Nr. 8) zu diesem

¹ Vizekanzler der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Straßburg; Honorarprofessor an den Universitäten Speyer und Louvain. Der Verfasser schreibt ausschließlich in persönlicher Eigenschaft. Der mündliche Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

² Dokument 47+1(2013)008rev2 vom 10.6.2013, abrufbar von Internetportal des EGMR (<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/accessioneu&c=>); zuletzt konsultiert am 2.11.2016. Für einen ausführlichen Kommentar dieses Entwurfs, siehe Johan Callewaert, „The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights“, Council of Europe Publishing, Straßburg, 2014.

Artikel vereinbar sei³. Mit diesem heftigen, unerwarteten Rückschlag verschwindet die Aussicht auf einen Beitritt der EU, wenn nicht für immer, dann doch für einige Jahre, denn der inzwischen beschlossene Brexit sowie die internationalen Krisenherde in der Ukraine und im Nahen Osten haben die politischen Bedingungen für konstruktive Nachverhandlungen erheblich verschlechtert. Außerdem dürften die Verhandlungspartner wenig geneigt sein, sich wieder an die Arbeit zu machen, solange noch Zweifel darüber bestehen, ob in Luxemburg nicht der Beitritt selbst auf Ablehnung stößt, was jeden weiteren Lösungsversuch zum Scheitern verurteilen würde.

Die externe Grundrechtskontrolle über die EU wird daher noch eine ganze Weile auf sich warten lassen. Ist das nun so schlimm, möchte man fragen? Schließlich gibt es diese Situation schon seit den Anfängen der EU. Hat sie nicht gezeigt, dass der Dialog zwischen den beiden europäischen Gerichten eine gleich gute, oder gar eine bessere – weil weniger komplexe – Lösung darstellt, wie man gelegentlich hört? Wäre demnach „Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser“ nicht die richtige Maxime in diesem Fall?

Um diese Frage zu beantworten, sollte man sich zunächst vergegenwärtigen, was der Beitritt der EU genau bewirken soll. Ausgangspunkt ist hier die Feststellung, dass nahezu alle europäischen Staaten der Gerichtsbarkeit des EGMR unterliegen⁴, die EU selbst aber nicht, obwohl ihre Kompetenzen von ihren Mitgliedstaaten stammen. Mit der Übertragung dieser Kompetenzen auf die EU wurde also ihre Ausübung der Kontrolle des EGMR entzogen. Folglich können zwar alle Handlungen der europäischen Staaten in Straßburg daraufhin überprüft werden, ob sie die EMRK beachten⁵, nicht aber jene der EU als solcher. Hier liegt eine Lücke vor, die mit dem Beitritt geschlossen werden sollte.

Was aber macht diese externe Grundrechtskontrolle so notwendig? Was ist ihr Mehrwert? Wozu noch eine Überprüfung in Straßburg wenn schon eine in Luxemburg stattgefunden hat, werden manche vielleicht fragen. Eine ähnliche Frage könnte man allerdings auch im Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und EGMR stellen: warum noch eine Kontrolle in Straßburg nach bereits erfolgter Überprüfung in Karlsruhe? Und dennoch gibt es sie.

Der Grund liegt in der besonderen rechtlichen Stellung des EGMR. Anders als die nationalen Gerichte und der EuGH betrachtet der EGMR die an ihn herangetragenen Fälle „von außen“, d.h. aus einer externen und internationalen Perspektive, die sich von derjenigen der

³ EuGH 18.12.2014 (Plenum), Gutachten 2/13 über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Siehe dazu, unter vielen anderen, Mattias Wendel, „Der EMRK-Beitritt als Unionsrechtsverstoß“, NJW 13/2015, S. 924.

⁴ Alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates – das sind sämtliche europäischen Staaten außer Weißrussland und dem Heiligen Stuhl – sind Vertragsstaaten der EMRK.

⁵ Also auch Handlungen der EU-Mitgliedstaaten, die Unionsrecht unterliegen (siehe dazu EGMR 30.6.2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi* („Bosphorus“) / Irland, 45036/98, Rz. 137).

innerstaatlichen Gerichte unterscheidet. Diese externe Perspektive ergibt sich daraus, dass der EGMR keinem der Rechtssysteme angehört, die er überprüft, und international zusammengesetzt ist⁶. Daher die Bezeichnung *externe* Kontrolle. Diese Kontrollmöglichkeit wurde damals, kurz nach dem 2. Weltkrieg, aus Sorge um die Achtung der Menschenrechte eingerichtet. Man wollte sie künftig als gemeinsames Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft ansehen und sie daher nicht mehr gänzlich den einzelnen Staaten überlassen. Darüber hinaus sollte der EGMR eine einheitliche Auslegung der EMRK sicherzustellen und somit ihre Rechte vor Schwankungen schützen, die ihre Autorität untergraben könnten.

Weil er aus einer anderen, „unvorbelasteten“ Perspektive heraus vorgeht, deckt der EGMR in der Praxis regelmäßig Probleme auf, die die nationalen Gerichte, bedingt durch die Kraft der Gewohnheit, manchmal nicht mehr sehen. Nachträgliche Sicherungsverwahrung⁷, Diskriminierung unverheirateter Väter⁸, Umgangsrecht des biologischen Vaters⁹, Recht auf Vertretung in der Berufungshauptverhandlung¹⁰ oder unzulässige Tatprovokation¹¹ bilden hier nur einige der einschlägigen Stichworte aus deutscher Sicht¹². Umgekehrt können Urteile aus Straßburg für einen Staat manchmal eine höchst willkommene internationale Bestätigung umstrittener Maßnahmen darstellen¹³.

Die externe Kontrolle durch den EGMR ergänzt daher die systeminterne Grundrechtskontrolle und führt regelmäßig zu einem heilsamen Dialog zwischen nationaler und europäischer Judikatur¹⁴. Hier gilt es auch zu bedenken, dass viele Grundrechte, erst recht die Menschenrechte, eine Tragweite haben, die die nationalstaatlichen Grenzen übersteigt. Es ist daher nur konsequent, ihre Handhabung einem internationalen Diskurs auszusetzen, damit sie auch weiterhin ein Stück gemeinsames Erbe der Menschheit bleiben und ihr daraus erwachsendes Gewicht behalten. Andernfalls droht Abschottung, bekanntlich immer eine schlechte Lösung, nicht weniger für die EU.

Nun verschwindet mit Gutachten 2/13 zwar die Aussicht auf eine baldige externe Grundrechtskontrolle über die EU, aber nicht die externe Perspektive des EGMR auf die EU-relevanten Sachverhalte, denn die EU-Mitgliedstaaten unterliegen nach wie vor alle der

⁶ Der EuGH ist zwar ebenfalls international zusammengesetzt, er ist aber Oberstes Gericht eines eigenen Rechtssystems und kann diesem gegenüber daher keine externe Kontrolle ausüben.

⁷ EGMR 17.12.2009, M. / Deutschland, 19359/04.

⁸ EGMR 3. 12.2009, Zaunegger / Deutschland, 22028/04.

⁹ EGMR 21.12.2010, Anayo / Deutschland, 20578/07.

¹⁰ EGMR 8.11.2012, Neziraj / Deutschland, 30804/07.

¹¹ EGMR 23.10.2014, Furcht / Deutschland, 54648/09.

¹² Siehe Christopher Penkuhn und Sebastian Brill, „Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung des EGMR mit Bezug zum deutschen Strafverfahren“, JuS 2016, S. 682.

¹³ So z. B. EGMR 22.3.2001, Streletz, Kessler und Krenz / Deutschland, 34044/96, 35532/97 und 44801/98 (Mauerschützenprozess); EGMR 1.7.2014, S.A.S. / Frankreich, 43835/11 (Verbot der Burka).

¹⁴ Angelika Nußberger, die deutsche Richterin am EGMR, spricht in diesem Zusammenhang vom „fruchtbaren Ärger“, den die Urteile des EGMR manchmal hervorrufen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.10.2013, S. 8).

EMRK, auch bei Anwendung von EU-Recht¹⁵. Fraglich ist aber, ob das genügt. Hat der *status quo* die Kraft, in der EU einen EMRK-konformen Schutzstandard auf Dauer zu gewährleisten? Kommen die EU-Mitgliedstaaten nicht unter die Räder, wenn sie verschiedene europäische Rechtsprechungen zu beachten haben, die möglicherweise nicht genügend auf einander abgestimmt sind?

Wie es in der Praxis trotzdem funktionieren kann, zeigt exemplarisch die nachfolgende Beschreibung einer Kette von neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung europäischer sowie nationaler Gerichte im Bereich der gegenseitigen Anerkennung. Sie vollziehen sich in vier Schritten und dokumentieren, dass grundrechtliche Alleingänge des EuGH keine unrealistische Hypothese darstellen, dass sie sich aber auch anders als über eine förmliche externe Kontrolle überwinden lassen. Interessanterweise geht es dabei nicht so sehr um den Schutzgehalt von Grundrechten, sondern um ihre Stellung und ihre Auswirkungen im Rechtssystem der Union. Diese Fragen gewinnen zunehmend an Bedeutung, wie aus den nachfolgenden Ausführungen hervorgehen wird.

II. LUXEMBURGER ALLEINGÄNGE UND IHRE FOLGEN AM BEISPIEL DER GEGENSEITIGEN ANERKENNUNG

a) EuGH: Gutachten 2/13 und Urteil in der Rechtssache N.S. und M.E.

Als Eckpfeiler des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommt der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen (Art. 82 AEUV) bekanntlich eine „fundamentale Bedeutung“ zu¹⁶, wie sich exemplarisch aus der Praxis des Europäischen Haftbefehls¹⁷, der Dublin-Verordnungen II¹⁸ und III¹⁹ oder der sog. Brüssel-I²⁰ und Brüssel-IIbis²¹ Verordnungen unschwer entnehmen lässt. Ihr hat der EuGH in seinem Gutachten 2/13 grundlegende Überlegungen gewidmet. Darin heißt es unter anderem:

¹⁵ EGMR 30.6.2005, *Bosphorus*, siehe oben Fn. 5, Rz. 137.

¹⁶ Siehe EuGH 5.4.2016, *Aranyosi und Căldăraru*, C 404/15 und C 659/15 PPU, Rz. 78.

¹⁷ Rahmenbeschluss (2002/584/JI) des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Siehe hierzu Klaus Michael Böhm, „Aktuelle Entwicklungen im Auslieferungsrecht“, NStZ 2/2017, S. 77 ff.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. 12. 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 vom 27.11.2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung.

„Bei der Durchführung des Unionsrechts können die Mitgliedstaaten somit unionsrechtlich verpflichtet sein, die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen, so dass sie weder die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte zu verlangen als das durch das Unionsrecht gewährleistetete, noch – von Ausnahmefällen abgesehen – prüfen können, ob dieser andere Mitgliedstaat in einem konkreten Fall die durch die Union gewährleisteten Grundrechte tatsächlich beachtet hat.“²²

Einen Hinweis darauf, welche Art von „Ausnahmefällen“ hier gemeint sein könnte, hatte der EuGH bereits in seinem Urteil in der Rechtssache *N.S. & M. E.* gegeben, in dem er zu möglichen grundrechtlichen Einwendungen gegen die Anwendung der Dublin II-Verordnung ausgeführt hatte:

Unter diesen Bedingungen muss die Vermutung gelten, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses System in der Praxis auf größere Funktionsstörungen in einem bestimmten Mitgliedstaat stößt, so dass eine ernstzunehmende Gefahr besteht, dass Asylbewerber bei einer Überstellung in diesen Mitgliedstaat in einer Weise behandelt werden, die mit ihren Grundrechten unvereinbar ist. Dennoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass jede Verletzung eines Grundrechts durch den zuständigen Mitgliedstaat die Verpflichtungen der übrigen Mitgliedstaaten zur Beachtung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 343/2003 berühren würde. Auf dem Spiel stehen nämlich der Daseinsgrund der Union und die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, konkret des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das auf gegenseitigem Vertrauen und einer Vermutung der Beachtung des Unionsrechts, genauer der Grundrechte, durch die anderen Mitgliedstaaten gründet.(...) Falls dagegen ernsthaft zu befürchten wäre, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im zuständigen Mitgliedstaat systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta implizieren, so wäre die Überstellung mit dieser Bestimmung unvereinbar.“²³

In der Summe ergibt sich hieraus eine zweifache Beschränkung der Möglichkeit für die zuständige Justizbehörde im Vollstreckungsstaat, den Grundrechtsschutz im Ausstellungsstaat zu prüfen: zunächst wird ihr diese Prüfungsbefugnis weitgehend entzogen und dort, wo sie ausnahmsweise doch erhalten bleibt, muss der herkömmliche individuelle Prüfungsmaßstab durch einen kollektiven ersetzt werden. Dieser systemorientierten Lesart des Unionsrechts hat sich jedoch das Bundesverfassungsgericht in seinem nachfolgend besprochenen Beschluss deutlich entgegengestellt.

²² Rz. 192.

²³ EuGH 21.12.2011, *N.S. und M.E.*, C-411/10 und C-493/10, Rz. 80-83 und 86.

b) Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 15. Dezember 2015²⁴

Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht war ein Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf, der die Auslieferung eines US-Bürgers nach Italien auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls für zulässig erklärt hatte. Der Beschwerdeführer war dort in Abwesenheit zu einer Freiheitsstrafe von 30 Jahren verurteilt worden. In seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015, ergangen im Rahmen einer grundgesetzlichen Identitätskontrolle, hob das Bundesverfassungsgericht den Düsseldorfer Beschluss mit der Begründung auf, das Vorbringen des Beschwerdeführers, ihm werde in Italien keine erneute Beweisaufnahme in seiner Anwesenheit ermöglicht, erfordere weitere Ermittlungen. Es betonte dabei unter anderem:

„Zwar ist einem Mitgliedstaat der Europäischen Union im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes grundsätzlich besonderes Vertrauen entgegenzubringen. Die Europäische Union bekennt sich zur Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören (vgl. Art. 2 EUV). Ihre Mitgliedstaaten haben sich sämtlich der Europäischen Menschenrechtskonvention unterstellt. Soweit sie Unionsrecht durchführen, sind sie überdies an die Gewährleistungen der Charta der Grundrechte gebunden (vgl. Art. 51 Abs. 1 GRCh). Das Vertrauen in die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes umfasst namentlich die im Europäischen Haftbefehl getätigten Angaben des um Auslieferung ersuchenden Mitgliedstaats. Das für die Entscheidung über die Zulässigkeit der Auslieferung zuständige Gericht ist daher grundsätzlich nicht verpflichtet, bestehende Aufklärungsmöglichkeiten auszuschöpfen oder positiv festzustellen, dass dem um Auslieferung ersuchenden Mitgliedstaat hinsichtlich der Wahrung des Schuldprinzips vertraut werden kann.

Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens wird jedoch dann erschüttert, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im Falle einer Auslieferung die unverzichtbaren Anforderungen an den Schutz der Menschenwürde nicht eingehalten würden. Das über die Zulässigkeit der Auslieferung entscheidende Gericht trifft insoweit die Pflicht, Ermittlungen hinsichtlich der Rechtslage und der Praxis im ersuchenden Mitgliedstaat vorzunehmen, wenn der Betroffene hinreichende Anhaltspunkte für solche Ermittlungen dargelegt hat.“²⁵

Diese Pflicht leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Unionsrecht selbst ab. Es stellt dabei fest, dass das Unionsrecht Ermittlungen hinsichtlich der Wahrung der in der

²⁴ BVerfG 15.12.2015, 2 BvR 2735/14. Siehe dazu, unter anderem, Claus Dieter Classen, „Zu wenig, zu fundamentalistisch – zur grundrechtlichen Kontrolle ‘unionsrechtlich determinierter’ nationaler Hoheitsakte“, EuR 2016, S. 304; Heiko Sauer: „‘Solange’ geht in Altersteilzeit – Der unbedingte Vorrang der Menschenwürde vor dem Unionsrecht“, NJW 2016, S. 1134.

²⁵ Rz. 73-74.

Grundrechtecharta (GRCh) garantierten rechtsstaatlichen Anforderungen durch die nationalen Justizbehörden nicht nur nicht im Wege steht, sondern auch verlangt.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht beruft sich dabei auch auf Art. 52 Abs. 3 GRCh, der bewirkt, dass die Garantien des Art. 6 EMRK, in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Mindestgarantien auch für den Rahmenbeschluss aufstellen, hinter welche dieser nicht zurückfallen darf.²⁷

Ebenfalls für die Beibehaltung einer einzelfallbezogenen Grundrechtskontrolle bei der Anwendung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl bzw. der Dublin-Verordnung haben sich der französische Kassationshof²⁸ sowie das Oberste Gericht des Vereinigten Königreichs²⁹ ausgesprochen. Zuvor hatte sich auch das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 27. Februar 2014 für eine umfassende Reform des Europäischen Haftbefehls im Sinne eines besseren Individualgrundrechtsschutzes stark gemacht.³⁰ Wenig später erging das nachfolgend besprochene Urteil in der Rs. *Avotinš*, mit dem der EGMR in die gleiche Kerbe haut.

c) EGMR: Urteil in der Rechtssache *Avotinš*

Bereits in den Rechtssachen *M.S.S.*³¹, *Tarakhel*³² und *Sharifi*³³ hatte der EGMR die Ansicht vertreten, dass die Dublin-Verordnung die Anwendung der EMRK im überstellenden Mitgliedstaat – und damit dessen Pflicht zur Prüfung des Grundrechtsschutzes im Ausstellungsstaat – nicht auszuschalten vermag. Die Rechtssache *Avotinš* aber, in der es um die Vollstreckung eines ausländischen Urteils gemäß der sog. „Brüssel I-Verordnung“ ging, hat der EGMR zum Anlass genommen, vor dem Hintergrund des Gutachtens 2/13 eine grundsätzliche Position zur gegenseitigen Anerkennung aus Sicht der EMRK auszuarbeiten³⁴. Darin betont er, dass die gegenseitige Anerkennung als Mittel zur Förderung der europäischen Integration aus konventionsrechtlicher Sicht völlig legitim ist. Problematisch wird sie erst, wenn sie mit einer substantiellen Einschränkung des individuellen Grundrechtsschutzes einhergeht:

²⁶ Rz. 105.

²⁷ Rz. 98. Siehe auch BVerfG 6.5.2016, 2 BvR 890/16.

²⁸ Crim. 12.4.2016, FS-P+B, n° 16-82.175.

²⁹ United Kingdom Supreme Court 19.2.2014 ([2014] UKSC 12), auszugsweise abgedruckt in EGMR 4.11.2014, *Tarakhel / die Schweiz*, 29217/12, Rz. 52.

³⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überprüfung des Europäischen Haftbefehls (2013/2109(INL), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0174+0+DOC+XML+V0//DE> (zuletzt konsultiert am 26.3.2017).

³¹ EGMR 21.1.2011, *M.S.S. / Belgien und Griechenland*, 30696/09.

³² EGMR 4.11.2014, *Tarakhel / die Schweiz*, 29217/12.

³³ EGMR 21.10.14, *Sharifi und andere / Italien und Griechenland*, 16643/09.

³⁴ EGMR 23.5.2016, *Avotinš / Lettland*, 17502/07; NLMR 3/2016-EGMR, S. 227.

The Court is mindful of the importance of the mutual recognition mechanisms for the construction of the area of freedom, security and justice referred to in Article 67 of the TFEU, and of the mutual trust which they require. ... Hence, it considers the creation of an area of freedom, security and justice in Europe, and the adoption of the means necessary to achieve it, to be wholly legitimate in principle from the standpoint of the Convention. Nevertheless, the methods used to create that area must not infringe the fundamental rights of the persons affected by the resulting mechanisms, as indeed confirmed by Article 67(1) of the TFEU. However, it is apparent that the aim of effectiveness pursued by some of the methods used results in the review of the observance of fundamental rights being tightly regulated or even limited. ... Limiting to exceptional cases the power of the State in which recognition is sought to review the observance of fundamental rights by the State of origin of the judgment could, in practice, run counter to the requirement imposed by the Convention according to which the court in the State addressed must at least be empowered to conduct a review commensurate with the gravity of any serious allegation of a violation of fundamental rights in the State of origin, in order to ensure that the protection of those rights is not manifestly deficient.³⁵

Daraus folgt:

Where the courts of a State which is both a Contracting Party to the Convention and a Member State of the European Union are called upon to apply a mutual recognition mechanism established by EU law, they must give full effect to that mechanism where the protection of Convention rights cannot be considered manifestly deficient. However, if a serious and substantiated complaint is raised before them to the effect that the protection of a Convention right has been manifestly deficient and that this situation cannot be remedied by European Union law, they cannot refrain from examining that complaint on the sole ground that they are applying EU law.³⁶

Nach Ansicht des EGMR muss also auch im Vollstreckungsstaat ein Grundrechtsschutz in der Weise gewährleistet bleiben, dass individuelle Konsequenzen aus möglichen schweren Mängeln im Grundrechtsschutz des Ausstellungsstaates gezogen werden können.

d) Die Reaktion des EuGH: Urteile in den Rechtssachen Aranyosi und Căldăraru sowie C.K. und andere

Die Reaktionen aus Straßburg, Karlsruhe, London und Paris auf das systemorientierte Verständnis der gegenseitigen Anerkennung durch den EuGH scheinen ihre Wirkung in Luxemburg nicht verfehlt zu haben, denn wenig später ergingen in den Rechtssachen *Aranyosi und Căldăraru* sowie *C.K. und andere* zwei Urteile des EuGH, die eine deutliche Anpassung seiner Rechtsprechung erkennen lassen.

³⁵ Rz. 113-114.

³⁶ Rz. 116.

I) ARANYOSI UND CĂLDĂRARU

Im Fall *Aranyosi und Căldăraru*³⁷ wurde der EuGH von deutschen Gerichten darüber befragt, ob im Lichte verschiedener Urteile des EGMR gegen Rumänien und Ungarn, in denen Verstöße gegen Art. 3 EMRK wegen der dort herrschenden katastrophalen Haftbedingungen festgestellt worden waren³⁸, Europäische Haftbefehle zur Überstellung von Personen in diese Staaten dennoch zu vollstrecken waren.

Zwar bekräftigt der EuGH in seinem Urteil den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, wonach, außer bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, jeder Mitgliedstaat von einem ausreichenden Grundrechtsschutz in den anderen Mitgliedstaaten auszugehen hat³⁹. Die sog. außergewöhnlichen Umstände werden hier jedoch weiter konkretisiert und in ihrer Allgemeinheit dahin abgemildert, dass sie nicht länger nur systemische oder landesweit verbreitete Mängel umfassen müssen, wie offensichtlich noch in den Urteilen *N. S. und M. E.*⁴⁰ sowie *Abdullahi*⁴¹ gefordert⁴², sondern künftig auch nur „bestimmte Personengruppen oder bestimmte Haftanstalten“ betreffen können.⁴³

Vor allem aber stellt der EuGH nun wieder auf die Einzelperson ab. Nunmehr gilt, dass eine generelle Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aufgrund der Haftbedingungen, die im Ausstellungsmitgliedstaat herrschen, als solche keine Ablehnung der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls begründen kann. Vielmehr muss die vollstreckende Justizbehörde nach Feststellung einer solchen Gefahr noch prüfen, ob es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass auch *die zu überstellende Person* im Ausstellungsstaat davon konkret betroffen sein wird.⁴⁴ Die „außergewöhnlichen Umstände“ dienen hier also im Wesentlichen nur noch der besseren Einschätzung des für den Betroffenen persönlich existierenden Risikos im Ausstellungsstaat, das allein ausschlaggebend zu sein scheint.

³⁷ EuGH 5.4.2016, *Aranyosi und Căldăraru*, C 404/15 und C 659/15 PPU; NJW 24/2016, S. 1709 mit Anm. Böhm. Siehe auch Daniel Halberstam, „The Judicial Battle over Mutual Trust in the EU: Recent Cracks in the Façade“, VerfBlog, 2016/6/09, <http://verfassungsblog.de/the-judicial-battle-over-mutual-trust-in-the-eu-recent-cracks-in-the-facade/> (zuletzt konsultiert am 26.3.2017).

³⁸ EGMR 10.3.2015, *Varga und andere / Ungarn*, 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 und 64586/13; EGMR 10.6.2014, *Vociu / Rumänien*, 22015/10.

³⁹ Rz. 78.

⁴⁰ EuGH 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10, Rz. 86.

⁴¹ EuGH 10.12.2013, C-394/12, Rz. 60.

⁴² Der EuGH scheint dies jedoch zu bestreiten. Siehe dazu die – allerdings nicht ganz überzeugenden – Erklärungen im Urteil *C.K. und andere*, Rz. 94 (siehe unten).

⁴³ Rz. 89.

⁴⁴ Rz. 91-92.

Diese Individualisierung der Einschätzung vor dem Hintergrund allgemeiner Lageberichte kommt der vom EGMR im Fall *M.S.S.*⁴⁵ angewandten Methodik sehr nahe. Zur Begründung führt der EuGH an, dass der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl die Pflicht zur Achtung der Grundrechte nicht berührt. Er verweist dabei insbesondere auf den absoluten Charakter des Verbots der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung aus Art. 4 GRCh und Art. 3 EMRK sowie auf dessen enge Verbundenheit mit der Achtung der Menschenwürde⁴⁶. Zum Vergleich: im Fall *N.S. und M.E.* war der EuGH bei der Anwendung der gleichen Bestimmung aus der Grundrechtecharta noch der Meinung, dass nicht „jede Verletzung eines Grundrechts durch den zuständigen Mitgliedstaat die Verpflichtungen der übrigen Mitgliedstaaten zur Beachtung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 343/2003 berühren würde“, weil der Daseinsgrund der Union und die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf dem Spiel stünden⁴⁷.

II) C.K. UND ANDERE

Im Fall *C.K. und andere*⁴⁸ wurde die in *Aranyosi und Căldăraru* initiierte Individualisierung der Prüfung von grundrechtlichen Einwendungen gegen eine Überstellung noch etwas vorangetrieben. Im Mittelpunkt stand hier eine Flüchtlinge aus Syrien und ihr neugeborenes Kind, die ernsthafte psychische Störungen gegen eine gemäß der Dublin III Verordnung beschlossene Überstellung von Slowenien nach Kroatien geltend machten. Wenngleich das kroatische Asylverfahren und die dortigen Aufnahmebedingungen nach Ansicht des EuGH keine systemischen Mängel aufwiesen⁴⁹ und die zuständigen slowenischen Behörden von den kroatischen Behörden individuelle Zusicherungen hinsichtlich der medizinischen Behandlung der Kläger erhalten hatten⁵⁰, schließt der EuGH das Vorliegen eines allein die Klägerin betreffenden Überstellungshindernisses nicht aus:

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Überstellung eines Asylbewerbers, dessen Gesundheitszustand besonders ernst ist, als solche für ihn mit einer tatsächlichen Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta verbunden sein kann, unabhängig von der Qualität der Aufnahme und der verfügbaren Versorgung in dem für die Prüfung seines Antrags zuständigen Mitgliedstaat.

In diesem Kontext ist davon auszugehen, dass die Überstellung eines eine besonders schwere psychische oder physische Beeinträchtigung aufweisenden Asylbewerbers,

⁴⁵ Siehe oben, Fn. 31.

⁴⁶ Rz. 83-87. Auffallend ist hier auch die Bezugnahme auf die Menschenwürde, wie ein Echo auf den oben besprochenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts.

⁴⁷ EuGH 21.12.2011, *N.S. und M.E.*, C-411/10 und C-493/10, Rz. 82.

⁴⁸ EuGH 16.2.2017, *C. K. und andere*, C-578/16 PPU.

⁴⁹ Rz. 70-71.

⁵⁰ Rz. 34.

*wenn mit ihr die tatsächliche und erwiesene Gefahr einer wesentlichen und unumkehrbaren Verschlechterung seines Gesundheitszustands verbunden wäre, eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung im Sinne des genannten Artikels darstellen würde.*⁵¹

Dabei wird der von der Europäischen Kommission vertretenen, auf den Fall *N.S. und M.E.* zurückgehenden „alten“ Lesart der Dublin Verordnung eine klare Absage erteilt:

*In diesem Kontext ist dem Argument der Kommission, aus Art. 3 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung ergebe sich, dass nur die Existenz systemischer Schwachstellen im zuständigen Mitgliedstaat Auswirkungen auf die Pflicht zur Überstellung eines Asylbewerbers in diesen Mitgliedstaat haben könne, nicht zu folgen.*⁵²

Systemische Mängel scheinen also nicht länger eine Voraussetzung, um auf ein grundrechtsrelevantes individuelles Schicksal schließen zu können. Erfreulicherweise scheint sich damit nun doch, wenngleich über Umwege, ein europäischer Konsens darüber anzubahnen, dass das gegenseitige Vertrauen bei einschlägigen Anhaltspunkten das Erfordernis einer einzelfallbezogenen Grundrechtskontrolle durch die vollstreckende Justizbehörde nicht außer Kraft setzt.

Offen bleibt freilich die Frage, ob der EuGH seine neue Rechtsprechung auf andere Bereiche der gegenseitigen Anerkennung und damit auch auf andere Bestimmungen der Grundrechtecharta ausdehnen wird.

III. DEUTUNGSVERSUCH UND FAZIT

Mit seiner Vorstellung, es könnten richterliche Befugnisse suspendiert und individuelle gegen kollektive Prüfungsmaßstäbe bei der Grundrechtskontrolle ausgetauscht werden, um die gegenseitige Anerkennung von mitgliedstaatlichen Gerichtsentscheidungen zu stärken, ist der EuGH von den konventionsrechtlichen Schutzstandards abgewichen. Von dieser systemorientierten Position scheint er nun begrüßenswerter Weise wieder abrücken zu wollen, wohl auch als Folge der oben besprochenen höchstrichterlichen Reaktionen. Das ist das Ergebnis eines Prozesses, der nicht auf einer externen Kontrolle, sondern auf der Dynamik des Dialogs und der Kraft der Argumente basiert. Als hilfreich dürfte sich dabei die Erkenntnis ausgewirkt haben, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte der EMRK auch bei der Anwendung von Unionsrecht unterliegen, wie der EGMR nochmals im Fall *Avotins* betont hat. Auch die in der Rs. *Bosphorus* aufgestellte Vermutung der Gleichwertigkeit des EU-

⁵¹ Rz. 73-74 (vorläufige, auf dem Internet-Portal des EuGH erscheinende deutsche Fassung des Urteils, konsultiert am 10.4.2017).

⁵² Rz. 91.

Grundrechtsschutzes⁵³ stehe zur Disposition, so der EGMR im gleichen Urteil, falls Art. 52 Abs. 3 GRCh⁵⁴ in der Rechtsprechung des EuGH nicht erkennbar beachtet würde⁵⁵.

Für eine Entwarnung ist es aber noch zu früh, denn es ist davon auszugehen, dass ein gewisses Effizienz- bzw. Systemdenken die Rechtsprechung des EuGH auch weiterhin prägen wird, ist es doch für die Organe der Union legitim, die Effizienz des Unionsrechts und seiner Mechanismen steigern zu wollen⁵⁶. Nun ist Effizienz natürlich erstrebenswert aber die Frage ist, wie weit sich dieses Streben einschränkend auf den Grundrechtsschutz auswirken darf. Mit anderen Worten, wo verlaufen die grundrechtlichen Grenzen der angestrebten Effizienzsteigerung? Bezeichnenderweise sind die Überlegungen dazu im Gutachten 2/13 von einer gewissen Ambivalenz geprägt. Einerseits wird zur Rolle der Grundrechte im Unionsrecht festgestellt:

*Im Mittelpunkt [dieser rechtlichen Konstruktion] stehen ... die durch die Charta ... anerkannten Grundrechte, deren Achtung eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Union ist, so dass Maßnahmen, die mit diesen Rechten unvereinbar sind, in der Union nicht zulässig sind.*⁵⁷

Andererseits wird diese Aussage jedoch wie folgt eingeschränkt:

*Die Autonomie, über die das Unionsrecht im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten sowie zum Völkerrecht verfügt, gebietet aber, dass die Auslegung dieser Grundrechte im Rahmen der Struktur und der Ziele der Union gewährleistet ist.*⁵⁸

Als Ziele der Union nennt der EuGH in diesem Zusammenhang den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Freizügigkeit, die Unionsbürgerschaft, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Wettbewerbspolitik.⁵⁹

⁵³ EGMR 30.6.2005, *Bosphorus / Irland* (siehe oben, Fn. 5), Rz. 155-165.

⁵⁴ Art. 52 Abs. 3 GRCh hat folgenden Wortlaut: „Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“ Zur Bedeutung dieser Bestimmung für das Verhältnis zwischen GRCh und EMRK, siehe Johan Callewaert, „Die EMRK und die EU-Grundrechtecharta – Bestandsaufnahme einer Harmonisierung auf halbem Weg“, EuGRZ 2003, S. 198 ff.; Hans D. Jarass, „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, 3. Aufl., 2016, Art. 52, Rz. 60 ff.

⁵⁵ EGMR 23.5.2016, *Avotīns / Lettland* (siehe oben, Fn. 34), Rz. 103.

⁵⁶ Siehe z. B. Generalanwalt Bot, der in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Schrems (C-362/14) vorgeschlagen hat, das Kriterium der „systemischen Mängel“ nun auch im Bereich des Datenschutzes anzuwenden.

⁵⁷ Rz. 169. In diesem Sinn, siehe unter anderem auch EuGH 12.6.2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rz. 73.

⁵⁸ Rz. 170. Siehe auch Rz. 177.

⁵⁹ Rz. 172.

An dieser Stelle drängt sich die Frage nach der Vereinbarkeit beider Aussagen auf. Lässt es sich miteinander vereinbaren, dass auf der einen Seite die Beachtung der Grundrechte eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für alle Rechtsakte der EU sein soll, dass aber gleichzeitig die Wirkung der Grundrechte in einem vorgegebenen Rahmen – bestehend aus Struktur und Zielen der EU – ihre Grenze finden soll? Als wäre die Bestimmung dieser Strukturen und Ziele nicht selbst ein Rechtsakt, dessen Rechtmäßigkeit von seiner Vereinbarkeit mit den Grundrechten abhängt, weil auch Strukturen und Ziele der EU einer Legitimierung am Maßstab der Grundrechte bedürfen. Nicht umsonst sind zum Beispiel das Ausmaß der Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Strukturen der EU oder die von der EU verfolgten Ziele in der Flüchtlingspolitik immer wieder Gegenstand von öffentlichen Diskussionen, nicht zuletzt auch unter Bezugnahme auf grundrechtliche Maßstäbe⁶⁰.

Wie glaubwürdig ist eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, die gerade in jenen Rechtsakten ihre Grenze findet, die sie legitimieren soll? Legitimieren können Grundrechte nur, wenn sie auch die höhere Norm darstellen, mit Vorrang über grundrechtswidrige Normen oder Handlungen⁶¹. Aber gerade diesen höheren Rang scheint Gutachten 2/13 den Grundrechten gegenüber jenen Normen abzusprechen, die Struktur und Ziele der UE bestimmen⁶². Es ist wie wenn ein Staat in Straßburg plädieren würde, dass die EMRK für ihn nur gilt, solange sie der effizienten Verfolgung seiner politischen oder wirtschaftlichen Ziele nicht im Weg steht. Dieses Argument zurückweisen macht aus den Grundrechten keine absoluten Rechte. Vielmehr werden sie in der Regel gegen andere Rechte und Interessen abgewogen, aber dies geschieht von Fall zu Fall, nicht strukturell oder pauschal. Andernfalls könnten Staaten ganze Bereiche nach Belieben der Geltung der EMRK entziehen, ohne dafür die Voraussetzungen aus Art. 15 EMRK zu erfüllen.

Freilich stehen die Grundrechtecharta und das sonstige Primärrecht gemäß Art. 6 Abs. 1 GRCh gleichrangig nebeneinander und wird daraus abgeleitet, dass im Konfliktfall im Wege der Auslegung ein harmonischer Ausgleich zwischen Grundrechten und primärrechtlichen Normen anzustreben ist, der sich an der jeweiligen Einschränkung der betreffenden

⁶⁰ Der enge Zusammenhang zwischen Demokratie und Grundrechten ergibt sich bereits aus den in der EU-Grundrechtecharta niedergelegten „Bürgerrechten“ (Art. 39-46) sowie aus der Rechtsprechung des EGMR (siehe z. B. EGMR 13.2.2003, Refah Partisi (die Wohlfahrtspartei) und andere / Türkei, 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, Rz. 86: „Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it“).

⁶¹ Bei der Entscheidung, eine EU-Grundrechtecharta zu erarbeiten, stand die Legitimierungsfunktion der Grundrechte im Mittelpunkt: „Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität“ (Europäischer Rat, Köln, 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang IV: Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

⁶² In diesem Sinn z. B. auch Wolfgang Weiß, „The EU Human Rights Regime Post Lisbon: Turning the CJEU into a Human Rights Court?“, in: Sonia Morano-Foadi und Lucy Vickers (Hrsg.), „Fundamental Rights in the EU – A Matter for Two Courts“, Hart Publishing, Oxford, 2015, S. 69.

Normen orientiert⁶³. Diese Ansicht ist jedoch von der gleichen Ambivalenz in der Bestimmung der Rolle der Grundrechte geprägt, die auch im Gutachten 2/13 zum Ausdruck kommt. Dadurch wird sie der oben besprochenen Legitimierungsfunktion der Grundrechte, die deren Höherrangigkeit voraussetzt, nicht gerecht. Vielmehr birgt sie die Gefahr, dass sich das Maß der Einschränkung der Grundrechte auch hier am jeweiligen Effizienzbedürfnis der sonstigen primärrechtlichen Normen orientiert. Daraus entstehen Grundrechte *à la carte*, deren Geltung sich beliebig und nach Bedarf erweitern oder einschränken lässt. Konsequenter scheint hier die Ansicht des EGMR, wonach:

*“Article 1 of the Convention requires the High Contracting Parties to “secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in ... [the] Convention”. Article 1 makes no distinction as to the type of rule or measure concerned, and does not exclude any part of the member States’ “jurisdiction” from scrutiny under the Convention.”*⁶⁴

Entscheidend wird damit im Konfliktfall die Ausgangsfrage. Denn wenn die Grundrechte ihre Legitimierungsfunktion hinsichtlich aller Rechtsakte der EU zu erfüllen haben, dann ist es folgerichtig, unbeschadet aller formalen Gleichrangigkeit, bei den Grundrechten anzusetzen und nicht beim System. Dann lautet die Ausgangsfrage: „Wie viel System vertragen die Grundrechte“ und nicht: „Wie viel Grundrechte verträgt das System“⁶⁵. Im Zweifel muss also das System vor den Grundrechten zurücktreten und nicht umgekehrt. Generalanwalt Cruz Villalon hat in diesem Zusammenhang auch schon zu bedenken gegeben:

*„Wenn es richtig ist, dass die gegenseitige Anerkennung ein Instrument zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, so trifft es doch nicht weniger zu, dass der Schutz der Grundrechte und –freiheiten ein prius darstellt, das das Bestehen und die Entwicklung dieses Raums legitimiert.“*⁶⁶

Dies scheint der EuGH nun beherzigen zu wollen. Damit es auch so bleibt trotz der vielen Verlockungen, die Effizienz des Unionsrechts durch Eindämmung störender Grundrechte zu steigern, erscheint eine externe Grundrechtskontrolle über die Handlungen der EU nach wie vor als die bessere Lösung, ironischerweise aus Gründen der Effizienz. Denn so wertvoll und unverzichtbar der Dialog der Gerichte auch sein mag, er bietet leider keine Gewähr dafür, dass es immer so gut ausgehen wird wie oben beschrieben. Dafür sind in Europa noch zu viele Zentrifugalkräfte am Werk. Es bleibt also auch hier bei der bewährten Maxime:

⁶³ So z.B. Hans D. Jarass, „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, 3. Aufl., a.a.O., Einleitung, Rz. 13-14. Anders im Verhältnis zwischen den Grundrechten aus der Charta und dem Sekundärrecht: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Vorschriften des abgeleiteten Unionsrechts, einschließlich der Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung, jedoch unter Beachtung der durch die Charta gewährleisteten Grundrechte auszulegen und anzuwenden“ (EuGH, C.K. und andere (siehe Fn. 48), Rz. 59).

⁶⁴ EGMR 18.2.1999, Matthews / Vereinigtes Königreich, 24833/94, Rz. 29.

⁶⁵ Siehe dazu Johan Callewaert, „Grundrechtsschutz und gegenseitige Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, ZEuS, 2014, S. 79 (90).

⁶⁶ GA Cruz Villalon in EuGH, C-306/09, I.B., Rz. 43.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Ob allerdings eine externe Grundrechtskontrolle über die EU jeweils eingeführt werden wird, bleibt eine offene Frage. Für die nächste Zukunft muss daher darauf gesetzt werden, dass es den obersten europäischen und nationalen Gerichten im gemeinsamen Dialog gelingen wird, die zentrale und legitimierende Rolle der Grundrechte in einem demokratischen Rechtssystem konsequent zu bekräftigen.